

Recebimento: 30/09/2020

Aceite: 18/10/2020

POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTOS DE CRISE: UMA ANÁLISE COMPARADA DA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS NO BRASIL EM 2008 E 2020¹

PUBLIC POLICIES IN CRISIS CONTEXTS: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE FORMULATION OF ECONOMIC POLICIES IN BRAZIL IN 2008 AND 2020

Agnaldo Valentin²

João Guilherme Rocha Machado³

André Gal Mountian⁴

Resumo

Este artigo realiza uma análise comparada da entrada na agenda e da formulação das políticas públicas no Brasil como resposta aos efeitos da crise financeira de 2008 e da crise sanitária de 2020. O objetivo é verificar em que medida a existência de uma crise, sua natureza, o contexto econômico e a propensão do governo em intervir na economia influenciam o processo de formulação das políticas públicas para lidar com as suas consequências. A metodologia utilizada é a análise comparada das políticas públicas econômicas emergenciais formuladas para lidar com os efeitos das crises de 2008 e 2020. Nosso enfoque é o governo federal (Executivo e Legislativo) e o período é de seis meses após a chegada das crises ao Brasil. O resultado do artigo indica que, em 2008, a maior parte das políticas formuladas teve origem em políticas já existentes e foram transitórias, com exceção do Minha Casa Minha Vida e as desonerações. Além disso, houve uma ação mais centralizada do Executivo. Já em 2020, as políticas mais importantes foram novas (Programa de Manutenção do Emprego e da Renda e Auxílio Emergencial) e de caráter transitório, com incorporação contraditória do Executivo e uma participação ativa do Legislativo.

Palavras-chave: Crise Financeira. Crise Sanitária. Formulação de Políticas Econômicas. COVID-19. Políticas Públicas Comparadas.

Abstract

This article presents a comparative analysis of the setting of the agenda and formulation of public policies in Brazil in response to the financial crisis of 2008 and the health crisis of 2020. The objective is to verify to what measure the existence of these crises, their nature, the economic context

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Ele é resultado das discussões realizadas no Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas (<https://sites.usp.br/neepp/>).

² Doutor em História Econômica (FFLCH-USP). Professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP) - SP, Brasil. E-mail: guilgui@usp.br.

³ Mestre em Economia Política (PUC-SP) e Doutorando em Administração Pública e Governo (EAESP-FGV) - SP, Brasil. E-mail: jgrmachado@gmail.com.

⁴ Doutor em Economia do Desenvolvimento (FEA-USP). Professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP) - SP, Brasil. E-mail: amountian@usp.br.

and the propensity of the government to intervene in the economy influence the process of formulating public policies to deal with the crises' consequences. For this purpose, we compare the emergency policies established by the federal government executive and legislative branches) in the six months after the start of each crisis in Brazil. The results indicate that in 2008, most of the policies adopted originated from existing policies and programs and were transitory, with the exceptions of the Minha Casa Minha Vida ("My Home My Life") program and tax relief measures. Besides this, the reactions were more centralized in the executive. In turn, in 2020 the most important policies were new (Program to Maintain Employment and Income and Emergency Relief Program), although also temporary, with a contradictory stance of the executive and active participation of Congress.

Keywords: Financial Crisis. Health Crisis. Formulation of Economic Policies. COVID-19. Comparative Public Policies.

Introdução

Em dezembro de 2019 foram reportados os primeiros casos humanos de COVID-19 causados pelo novo Coronavírus em Wuhan na China. (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020). Depois disso, a COVID-19 rapidamente se espalhou por todo mundo e fazendo as primeiras vítimas no Brasil em março de 2020. O número de casos e de mortes aumentou rapidamente, levando a pandemia ao centro do debate nacional, bem como suas consequências econômicas e sociais.

Em um momento em que a crise da COVID-19 ainda suscita dúvidas e incerteza, os paralelos são inevitáveis e observam-se discussões sobre como ela se compara com demais crises sanitárias (como a Gripe Espanhola de 1918) ou econômicas (como a de 1929 ou a de 2008), esta última, foco de nossa investigação. A crise financeira de 2008 é considerada por muitos como a maior desde a Grande Depressão de 1929 (FOSTER; MAGDOFF, 2009).e tem sua origem em uma bolha de preços dos ativos no mercado de imóveis e sua interação com uma série de produtos financeiros "inovadores" (como os títulos lastreados em ativos, em geral, em hipotecas) que mascaravam seus riscos reais. As empresas deixaram de seguir seus protocolos de gestão de riscos e os reguladores não restringiram a tomada excessiva de riscos por parte dos agentes econômicos (BAILY; LITAN; JOHNSON, 2008).

O foco do presente artigo é na formulação de políticas públicas para lidar com a crise de 2008 e a pandemia da COVID-19 e na importância do Estado nestes contextos. O interesse não é nas políticas formuladas para lidar com as crises *per se* (do ponto de vista financeiro no caso da primeira, e do ponto de vista sanitário no caso da segunda). Mais especificamente, o artigo trata dos programas e instrumentos existentes, dos novos programas para lidar com os efeitos das crises, da atuação dos diferentes atores (Executivo e Legislativo) e dos espaços possíveis para a consolidação da agenda e formulação em perspectiva autárquica ou associada.

Como será apresentado mais adiante, embora bastante diferentes entre si, as crises também apresentam algumas semelhanças. Dentre outras, ambas demonstraram alto poder de contágio. Isto é, após surgirem nos EUA (2008) e na China (2019) elas se espalharam rapidamente pelo mundo, chegando também ao Brasil. Aliás, é interessante notar que o próprio termo "contágio" é frequentemente usado para falar da transmissão direta ou indireta de uma doença. Ela se aplica tanto a uma crise financeira como a de 2008, como a uma sanitária como a de 2020. Ou seja, o uso desse termo e a sua forte presença em ambas as crises é mais um elemento que as aproxima.

Nesse sentido, o objetivo do artigo é verificar em que medida a existência de uma crise, sua natureza, o contexto econômico e a propensão do governo em intervir na economia influenciam o processo de formulação das políticas públicas para lidar com as suas consequências.

A metodologia utilizada é a análise comparada das políticas públicas econômicas emergenciais formuladas para lidar com os efeitos das crises de 2008 e 2020. O enfoque é o Governo Federal (Executivo e Legislativo) durante os primeiros seis meses após a chegada das crises ao Brasil. A escolha se justifica pelo seu monopólio na política monetária e por sua expressividade de escala na política fiscal em comparação com os entes subnacionais. O referencial teórico utilizado baseia-se em bibliografia teórica sobre crises e políticas públicas e abarca o levantamento das políticas públicas econômicas formuladas para lidar com ambas as crises. Os dados selecionados tiveram como intuito contextualizar as situações pré-crise, utilizando como fontes o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Tesouro Nacional e Banco Central.

O presente artigo está dividido em mais 5 seções, além da presente introdução. Na segunda seção, são discutidas a caracterização da crise de 2008 e a pandemia da COVID-19 como “crises modernas” e como as crises influenciam a agenda e a formulação de políticas públicas. Na seção seguinte, trata-se do contexto da crise de 2008 no Brasil e as principais políticas públicas formuladas para lidar com suas consequências. Na quarta seção são apresentadas o contexto da crise de 2020 causada pela pandemia da COVID-19 e as políticas formuladas para enfrentar suas implicações. A penúltima seção apresenta um recorte comparativo entre os dois momentos e, finalmente, na última seção são apresentadas as considerações finais.

Crises, a agenda e a formulação de políticas públicas

Embora muito diferentes entre si, os efeitos da turbulência financeira mundial de 2008 e os da pandemia de COVID-19 podem ser classificados como decorrentes de crises⁵, com as quais o governo brasileiro lidou (no caso da primeira) e continua lidando (no caso da segunda).

Para aproximar teoricamente estas duas crises, é mobilizado o tipo ideal das crises modernas como crises transfronteiriças formulado por Boin (2009). Neste sentido, a expressão **crise transfronteiriça** é utilizada quando “*the functioning of multiple, life-sustaining systems, functions, or infrastructures is acutely threatened and the causes of failure or courses of redress remain unclear.*” (BOIN, 2009, p. 368). O autor defende que sua definição é consistente com a tradicional visão em relação às crises, que tem como elementos conceituais principais: ameaça, urgência e incerteza (BOIN, 2009). No entanto, uma diferença fundamental é a capacidade destas crises modernas de **cruzar fronteiras** dos mais diferentes tipos. Desta forma, elas cruzam fronteiras geográficas, funcionais (de um setor econômico a outro, do setor público para o privado e vice-versa) e de tempo (elas não podem ser localizadas facilmente no tempo, ou seja, é difícil determinar quando elas começaram e quando elas terminaram) (BOIN, 2009).

É possível caracterizar as crises em tela como transfronteiriças, pois ambas surgiram em países e/ou regiões específicas e cruzaram fronteiras geográficas até se espalharem pelo mundo, chegando também ao Brasil. Da mesma forma, cruzaram fronteiras funcionais: a de 2008 do setor privado para o setor público e do setor financeiro para a “economia real”. Já a COVID-19 surge como uma crise sanitária e rapidamente cruza a fronteira para uma crise econômica. Finalmente, cruzaram fronteiras temporais, sendo difícil localizá-las no tempo. É impossível entender a crise de 2008 sem compreender o movimento de liberalizações ocorridas em anos anteriores, além disso seus efeitos se fizeram sentir por muitos anos após sua eclosão. Da mesma forma, parte-se da hipótese que a crise sanitária precisa ser compreendida a partir de mudanças ambientais e produtivas decorrentes do maior fluxo de capitais e pessoas pelo planeta. Neste caso, é importante destacar que, durante a redação do presente artigo, a crise de 2020 ainda parece longe de acabar. Portanto, nesse momento, seria inoportuno fazer qualquer tipo de previsão sobre a duração dos efeitos dessa crise. De qualquer forma, a combinação do cruzamento destas fronteiras (geográficas, funcionais e temporais) cria “vácuos de poder” que dificultam a definição de quem se responsabiliza e quem deve lidar com elas. Estes vácuos de poder geram tensões entre diferentes atores: estados nacionais e organismos internacionais, autoridades centrais e locais, organizações públicas e interesses privados, etc. Isso faz com que as crises transfronteiriças sejam especialmente difíceis de gerir (BOIN, 2009).

As crises tendem a impactar todo o ciclo de políticas públicas. Do ponto de vista da agenda, parece oportuno utilizar o marco dos fluxos múltiplos de Kingdon (2005) no qual a agenda seria definida por 3 fluxos independentes entre si: problemas, políticas públicas (*policies*) e política. Do

⁵ Além de crises, também é comum o uso de outros termos como catástrofes e desastres. A diferença entre crise e desastre costuma ser feita nos seguintes termos (BIRKLAND, 2006): as crises tendem a ser causadas por ações (ou inações) de uma organização, enquanto desastres são induzidos por fenômenos naturais ou ações humanas externas à organização (como atos de terrorismo). Finalmente, as catástrofes seriam semelhantes aos desastres, mas muito mais profundas e atingindo áreas maiores (BIRKLAND, 2006). Partindo desses conceitos e sob a perspectiva brasileira enquadram-se a crise de 2008 e a pandemia do COVID-19 dentro do conceito de desastres pelo fato de estarem fora do controle do governo brasileiro e terem sido causadas por fatores externos. No entanto, como defende Birkland (2006), além de serem geradas internamente, as crises podem ser também resultado de um desastre ou de qualquer outro evento não desejável que pressiona a capacidade adaptativa de uma organização (como o governo). Em outras palavras, embora alheios ao controle do governo brasileiro, ambos eventos geram consequências para os cidadãos e organizações, e, por conseguinte, necessidade de ação por parte do governo para eliminar ou minimizar tais consequências. É, portanto, nesse sentido que é possível caracterizar ambos os eventos como crises, sob a perspectiva brasileira.

ponto de vista do fluxo de problemas, para um tema entrar na agenda ele deve ser considerado um problema. Isso pode se dar de diversas maneiras, mas Kingdon (2005) cita a necessidade de um “evento-foco” (*focusing effect*) que inclui, entre outros fatores, crises e desastres. Desta maneira, crises como a financeira de 2008 e COVID-19 alçam suas consequências econômicas rapidamente à categoria de problemas.

Do ponto de vista do fluxo de políticas públicas, Kingdon (2005) defende que ele se dá por meio de um longo processo de geração de ideias, recombinações, mutações e análises (tanto do ponto de vista de apoio político como também do ponto de vista lógico e analítico). É factível argumentar que este longo processo já estaria em curso antes de uma crise acontecer, mas certamente é acelerado por ela e suas consequências.

As crises podem impactar também o fluxo político. Se por um lado a de 2008 e a de 2020 encontraram governos nacionais com visões ideológicas distintas, se não opostas, as políticas para lidar com a crise entraram no fluxo político (no caso de 2008, por meio do Executivo, mais propenso a intervir na economia e no caso de 2020 com uma participação também importante do Congresso Nacional, diante de um Executivo menos propenso a intervir na economia - esse argumento será retomado adiante). De qualquer maneira, de acordo com Kingdon (2005) além dos políticos eleitos e as distribuições ideológicas e políticas no Congresso Nacional, outro aspecto que impacta o fluxo político é a “vontade nacional” (*national mood*). E este aspecto é bastante impactado por crises como as analisadas, já que ambas geraram rapidamente perdas econômicas nos indivíduos e empresas (além do impacto sanitário da COVID-19).

Desta maneira, parece que as crises têm o potencial de influenciar os fluxos (problemas, políticas públicas e política). Mais importante do que isso, elas têm a capacidade de, nos termos colocados por Kingdon (2005), criar janelas de oportunidade e convergir os 3 fluxos, colocando o tema firmemente na agenda de decisões.

Do ponto de vista da formulação das políticas públicas para lidar com as crises e suas consequências, a literatura costuma apresentá-las como oportunidades, ou pelo menos como conducentes, para mudanças de políticas públicas (*policy change*). Por exemplo, Hogan e Feeney (2012) defendem que as mudanças de políticas públicas na literatura de ciência política têm sido entendidas por meio do conceito de choques exógenos. No entanto, para os autores, essa literatura não se preocupou em analisar quais são os mecanismos por meio dos quais as crises geram mudanças de políticas públicas. A hipótese que eles apresentam em seu artigo é que no contexto de um choque exógeno (eles utilizam a crise britânica de 1979) o empreendedor político⁶ (*political entrepreneur*) é o principal agente responsável pelas mudanças nas políticas públicas. Desta forma, uma crise pode ou não gerar mudanças de políticas públicas. O ponto principal dos autores é que a existência de uma crise não é garantia de mudança de políticas (HOGAN; FEENEY, 2012).

Conectado com a ideia de empreendedores políticos, Boin e ‘T Hart (2003) argumentam que diante das características das crises modernas, as expectativas em relação à atuação das lideranças públicas são impossíveis de serem atendidas. Os autores indicam que a expectativa de que crises sejam oportunidades para grandes reformas é irreal. Para eles, as melhores práticas para a gestão de crises são distintas dos requisitos para produzir grandes reformas. Desta forma, defendem que realizar grandes reformas em tempos de crises é perigoso (BOIN; ‘T HART, 2003).

De forma semelhante, Ronconi et al. (2010) se propõem a discutir se as políticas formuladas pelos países da América Latina para lidar com a crise financeira de 2008 foram de curto prazo ou se a crise foi entendida como janela de oportunidade para promover políticas mais estruturais.

Em outras palavras, a discussão passa por refletir em que medida as políticas formuladas no pós-crise foram feitas para lidar com os seus efeitos, ou se a crise proporcionou uma oportunidade para formular políticas que o governo já tinha intenção ou desejo de implementar, faltando apenas uma oportunidade que criasse as condições para fazê-lo. É possível conectar esta discussão com o ponto desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) em seu artigo seminal: seriam soluções procurando por problemas para os quais aqueles seriam a resposta.

Finalmente, outro ponto interessante levantado por Ronconi et al. (2010), é que o próprio processo de formulação de políticas públicas pode sofrer alterações em momentos de crises. Desta forma, as crises podem mudar a estrutura de incentivos que acabam por mudar o peso relativo dos

⁶ Eles definem o empreendedor político como o agente que faz a ponte entre as novas ideias de políticas públicas (os empreendedores de políticas públicas ou *policy entrepreneurs*) e as instituições implementadoras. Em outras palavras, em momentos de choques externos os empreendedores de políticas públicas produzem novas ideias, mas é o empreendedor político que introduz tais ideias no processo de formulação de políticas públicas. (HOGAN; FEENEY, 2012)

atores no processo de formulação. Por exemplo, pode-se privilegiar processos mais centralizados (por exemplo, focados na figura do Presidente) do que dependendo de colegiados (como o Congresso Nacional).

A crise financeira de 2008 e formulação de políticas públicas

O desempenho da economia brasileira no início do Século XXI seguiu, após o turbulento período no final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, um movimento de expansão interna e externa que marcou as economias latino-americanas e ficou conhecido como a “Onda Rosa” (SILVA, 2015) e que favoreceria sobremaneira o projeto do novo governo encabeçado pelo Partido dos Trabalhadores. Pelo lado externo, o saldo da Balança Comercial começou a se expandir em 2002 e manteve trajetória ascendente, propiciando acúmulo de reservas internacionais e gerando efeitos expansivos internos que ampliaram a capacidade de arrecadação fiscal e superávits primários positivos sucessivos. Conforme se verifica na Tabela 1, a partir de 2004 as taxas de crescimento do PIB marcaram valores superiores a três pontos anuais, com destaque para os anos de 2007 e 2008, que também registraram redução na taxa de desemprego, distanciando-se da média de 10% ao ano do período anterior. A inflação, que apresentou forte aceleração na transição de governos dava sinais de convergência à meta estabelecida pelo Banco Central, ainda que se verifique uma expressiva aceleração em 2008. Por fim, a dívida bruta e o superávit primário consolidam a percepção de ganhos de liberdade para o exercício de uma política econômica que mobilize a utilização de recursos estatais⁷.

Tabela 1: Evolução de indicadores selecionados no Brasil (2001-2008)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB (%)	1,4	3,1	1,1	5,8	3,2	3,9	6,7	5,1
Desemprego (%)	10,1	9,9	10,5	9,7	10,2	9,2	8,9	7,8
Inflação (%)	7,7	12,5	9,3	7,6	5,7	3,1	4,5	5,9
Investimento/PIB (%)	18,4	18,0	16,7	17,4	17,2	17,3	18,1	19,5
Dívida bruta/PIB*(%)	67,3	76,1	71,5	68,0	67,0	64,6	56,7	56,0
Superávit primário/PIB (%)	1,7	2,1	2,3	2,5	2,4	2,0	2,1	2,3

Fontes: IBGE, Tesouro Nacional, Banco Central.
* dados relativos ao mês de dezembro de cada ano.

A interpretação de que a crise era focalizada induziu o governo a realizar intervenções também focalizadas para seu enfrentamento, utilizando repertório de implementação de políticas já conhecidas e pouco propositivas (AFONSO, 2010)⁸.

No contexto da escassez global de dólares que refletia a reação protetiva das economias nacionais, a moeda brasileira sofreu intensa desvalorização entre outubro de 2008 e abril de 2009, agravada por uma tendência já existente e acentuada de redução dos preços das commodities. O IPCA, com valores elevados em todo o primeiro semestre de 2008, apresentou um sensível recuo no último trimestre.

É possível observar as ações emergenciais em dois prismas, focalizando tanto a política monetária como a política fiscal, conforme análise que segue abaixo.

Pelo lado monetário, a ação do Banco Central do Brasil (BC) diante dos sinais antecipados da crise em 2007, indicava um duplo sentido objetivando tanto a manutenção da convergência da inflação à meta através do clássico mecanismo de correção na taxa de juros como a expansão dos depósitos compulsórios, ainda em janeiro de 2008. Esta última buscava preservar o nível de

⁷ Conforme analisa Singer (2012), até a crise de 2008 é possível identificar duas fases do lulismo. Entre 2003 e 2005, prevaleceu a aproximação com as práticas neoliberais na política econômica e expansão das transferências de renda (Bolsa Família), de crédito (por empréstimos consignados) e renda (aumento do salário mínimo). A segunda fase, que se encerra com crise de 2008, começou com a chegada de Guido Mantega ao Ministério da Fazenda em 2006, marcado pelas características acima descritas e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Estes três pontos - distribuição de renda, acesso ao crédito e investimentos públicos - são também identificados por Carvalho (2018) na fase que ficou conhecida como “Milagrinho brasileiro”. Ainda segundo a autora, até então se desenhava uma ação de intervenção do Estado direto no mercado interno. A partir de 2011 emerge uma estratégia de incentivos ao setor privado tanto pela via fiscal como pela monetária e creditícia, mudança que não pode ser associada à gestão da crise financeira de 2008.

⁸ O Senado Federal instituiu em 2009 uma comissão de acompanhamento da crise financeira também tendo como objeto as operações de crédito, *spreads* e taxa de juros (SENADO FEDERAL, 2010). Similar iniciativa ocorreu na Câmara dos Deputados (2009).

segurança contra ataques especulativos ao sistema financeiro privado. As medidas do BC adotadas durante toda a crise tiveram quatro diretrizes: (a) blindagem do tripé macroeconômico, (b) reduzir a exposição do BC às repercussões financeiras de decisões equivocadas do setor privado, (c) evitar cancelar medidas excessivamente arriscadas do setor privado e (d) evitar dogmatismo sobre a duração da crise (MESQUITA; TORÓS, 2012).

A garantia de liquidez foi realizada através de leilões de venda de dólares com recompra entre outubro de 2008 e fevereiro de 2009 bem como empréstimos em moeda estrangeira e um programa de venda de até US\$ 50 bilhões em *swaps* cambiais, cerca de 25% das reservas existentes à época. Pelo lado interno, a aversão ao risco criou a possibilidade de colapso na liquidez diante da migração das pequenas para as grandes instituições financeiras, estimulado também pelo aquecimento econômico como exercício de resposta contracíclica e da própria depreciação cambial. Neste caso, a gestão coube ao BC e ao Conselho Monetário Nacional, enfocando redução no recolhimento de compulsório, operações de compra de carteira utilizando o Fundo Garantidor de Crédito e a expansão do prazo nas operações de redesconto. Além disso, os bancos públicos contribuíram de forma expressiva para a oferta de crédito, removendo a constrição de liquidez (MESQUITA; TORÓS, 2012).

Da mesma forma, a maior parte das políticas fiscais não necessitou de articulação do Executivo com o Congresso Nacional para a implementação. Fala-se aqui da desoneração fiscal de alguns setores produtivos (construção civil, automotivo, linha branca) através da redução de alíquotas de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e no Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) bem como expansão de crédito via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF) em condições diferenciadas de spread⁹. Completa a lista de políticas temporárias as transferências orçamentárias, expansão no seguro desemprego e juros diferenciados para investimento em máquinas e equipamentos. Barbosa Filho, então Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, classificou estas políticas como ações realizadas durante a crise que possuíam data de validade curta (BARBOSA, 2010)¹⁰. Complementa o autor destacando três iniciativas permanentes que foram adotadas durante a crise: mudanças na alíquota do Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas, a consolidação da taxa de juros em um patamar inferior ao praticado antes da crise e a criação do programa habitacional Minha Casa Minha Vida.

Entre outubro de 2008 e março de 2009, o Executivo enviou 9 Medidas Provisórias para o Congresso Nacional relacionadas à crise financeira de 2008, sendo as três primeiras regulando ações no mercado de câmbio e intervenções no mercado financeiro (BRASIL, 2008a, 2008b e 2008c). As demais abordaram diferentes aspectos da política fiscal, como a expansão de parcelamento de débito (BRASIL, 2008d e 2009b), repasses para o BNDES (BRASIL, 2008e e 2009a), a flexibilização da redação que criou o Fundo Soberano Nacional (BRASIL, 2008f) e, considerando o horizonte temporal de um semestre após a eclosão da crise, a criação do programa habitacional Minha Casa Minha Vida, resposta institucional mais ousada do governo e transformada em lei no mês de julho de 2009 (BRASIL, 2009c).

Crise sanitária de 2020 e formulação de políticas públicas

O período entre as crises financeira e sanitária, que abrange a década de 2009 a 2019, foi marcado por rápida recuperação da economia brasileira, que cresceu 7,5% em 2010, após retração de 0,1% no ano anterior e uma posterior instabilidade e deterioração dos indicadores econômicos e sociais no Brasil.

No quadriênio 2011-2014, respectivo ao primeiro governo Dilma, a economia começou a apresentar perda de dinamismo econômico e piora nas contas públicas. Em 2014, a taxa de desemprego estava em um patamar baixo, registrando 7,5% em nível nacional (com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) e 4,3% nas regiões metropolitanas (com os dados da Pesquisa Mensal de Emprego), como mostra a Tabela 2. A inflação média manteve-se acima de 6% ao ano no período e a economia fechou 2014 com crescimento de 0,5%, com a dívida bruta do setor

⁹ Uma crítica considerando os resultados quantitativos desta política pode ser encontrada em Bonomo, Brito e Martins (2015) a partir da constatação de acesso preferencial para empresas maiores, mais antigas e com menor risco.

¹⁰ Nelson Barbosa considera ainda as políticas sociais e econômicas pré-crise (ampliação da rede social de proteção, o aumento do salário mínimo, a expansão em investimento público, os cortes de impostos relacionados à política industrial e a reestruturação de carreiras de Estado) como fundamentais para explicar o baixo impacto da crise no Brasil (BARBOSA, 2010).

público em alta e superávit primário do Governo Central negativo em 0,6% do PIB. Os dois anos subsequentes foram marcados pelo aprofundamento da crise econômica, com retração de 3,5% e 3,3%, pelo aumento da taxa de desemprego e deterioração das contas públicas. Do ponto de vista de política fiscal, em 2016 foi aprovada a Emenda Constitucional 95, que previa o congelamento do gasto público em termos reais por um período de até 20 anos.

Tabela 2: Evolução de indicadores selecionados no Brasil (2009-2019)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB (%)	-0,1	7,5	4,0	1,9	3,0	0,5	-3,5	-3,3	1,3	1,3	1,1
Desemprego (%)*	9,1	7,6	7,3	6,7	7,1	7,5	8,9	12,0	11,8	11,6	11,0
Inflação (%)	4,3	5,9	6,5	5,8	5,9	6,4	10,7	6,3	2,9	3,7	4,3
Investimento/PIB (%)	19,1	20,5	20,6	20,7	20,9	19,9	17,8	15,5	14,6	15,2	15,4
Dívida bruta/PIB**(%)	58,3	51,8	51,3	53,7	51,5	56,3	65,5	69,8	73,7	76,5	75,8
Superávit primário/PIB (%)	1,2	2,0	2,1	1,8	1,4	-0,4	-2,0	-2,6	-1,9	-1,7	-1,3

Fontes: IBGE, Tesouro Nacional, Banco Central.

*dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) entre 2009 e 2014 (com exceção de 2010 com os dados do Censo), e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) entre 2015 e 2019 relativos ao último trimestre de cada ano.

** dados relativos ao mês de dezembro de cada ano.

O período de 2017 a 2019 foi marcado por uma tímida recuperação econômica, com crescimento médio de 1,2% ao ano e desemprego de 11% da força de trabalho no último trimestre de 2019. Do ponto de vista das contas públicas, o Brasil registrou déficit primário em todos os anos a partir de 2014 e dívida bruta em 75,8% do PIB em dezembro de 2019. A pandemia do novo Coronavírus atingiu o Brasil em um momento de fragilidade fiscal, com uma equipe econômica de vertente liberal e baixa propensão a propor e implementar políticas fiscais expansionistas, além da restrição constitucional ao aumento do gasto público imposta pela Emenda Constitucional 95.

Após a Organização Mundial da Saúde decretar, em 30 de janeiro de 2020, que a COVID-19 constituía Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, seu grau máximo de alerta, o Ministério da Saúde do Brasil declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional, no dia 3 de fevereiro de 2020, em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus. A mesma portaria criou o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública como responsável pela gestão coordenada de resposta à emergência em âmbito nacional (BRASIL, 2020a).

Dentre as medidas econômicas formuladas, destaca-se inicialmente o decreto legislativo de 20 de março de 2020 que reconhece a ocorrência de estado de calamidade pública, válido até 31 de dezembro do mesmo ano (BRASIL, 2020b). Embora não seja uma medida econômica *per se*, o decreto dispensa o atingimento dos resultados fiscais previstos na lei orçamentária aprovada em novembro de 2019, e assim possibilitou a expansão fiscal necessária para lidar com as consequências da pandemia¹¹. Outra medida relevante de caráter fiscal foi a aprovação de lei complementar pelo Congresso Nacional em 04 de maio de 2020 que prevê medidas de socorro a Estados e Municípios, no exercício de 2020, através de auxílio financeiro a Estados, Municípios e Distrito Federal para o enfrentamento da COVID-19 e para mitigar os efeitos financeiros da queda de arrecadação (BRASIL, 2020i). Do ponto de vista de política monetária, o Banco Central adotou uma série de medidas com o intuito de garantir liquidez ao Sistema Financeiro Nacional (SFN). Destaca-se a redução de compulsório de 25% para 18% (BANCO CENTRAL, 2020a), o programa Capital de Giro para Preservação de Empresas (BRASIL, 2020j; BANCO CENTRAL, 2020b) e a medida provisória que permite ao Banco Central comprar títulos privados no mercado secundário para prover liquidez ao mercado de crédito privado (BRASIL, 2020k). Além disso, o Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central reduziu a taxa de juros Selic de 4,5%, a.a., nível vigente no momento da declaração de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional em 03 de fevereiro, para 2% em agosto de 2020¹².

¹¹ A aprovação do estado de calamidade desobrigou o Governo Federal de cumprir as metas de resultado primário. Além disso, possibilitou a aprovação do orçamento de guerra pelo Congresso Nacional, que permitiu o Governo Federal se endividar para pagar gastos correntes com a pandemia.

¹² Outras medidas econômicas foram formuladas como resposta às consequências da crise sanitária, como a liberação de crédito extraordinário por parte do Executivo para os ministérios da Defesa (BRASIL, 2020c), Educação e Saúde (BRASIL, 2020d), a prorrogação de prazo no âmbito do Simples Nacional (BRASIL, 2020e), a redução temporária das alíquotas do IPI

Do ponto de vista do mercado de trabalho, um conjunto de políticas foi formulado para lidar com as consequências da pandemia do novo Coronavírus. Em 22 de março de 2020 o Executivo decretou medida provisória que dispõe de alternativas trabalhistas que poderão ser adotadas durante o estado de calamidade pública. A medida prevê que acordos individuais entre empregadores e empregados, para garantir o vínculo empregatício, têm preponderância sobre os demais instrumentos legais previstos na Constituição. Entre as alternativas dispostas estão o teletrabalho, antecipação de férias individuais, férias coletivas, banco de horas, entre outras (BRASIL, 2020l).

Além dos dispositivos citados acima, o Governo Federal instituiu via medida provisória o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BRASIL, 2020m). O Programa é constituído por um benefício emergencial a ser pago em duas modalidades: (i) redução proporcional de jornada de trabalho e de salário ou (ii) suspensão temporária do contrato de trabalho. Em ambos os casos, o benefício é calculado com base no valor mensal do seguro-desemprego que o trabalhador teria direito, e depende de acordo individual ou coletivo de trabalho. No caso da primeira modalidade, o trabalhador recebe uma parcela do seguro-desemprego a que teria direito, na mesma proporção da redução da jornada de trabalho e do salário, benefício válido por até 90 dias¹³. Já a suspensão de contrato de trabalho prevê que o trabalhador tem direito a 100% do seu seguro-desemprego por um período de até 60 dias.

Outra medida protetiva e de caráter anticíclico formulada pelo Congresso Nacional foi a criação do Auxílio Emergencial, em 02 de abril de 2020 (BRASIL, 2020n). O Auxílio Emergencial constitui uma transferência de renda não-universal no valor de R\$ 600,00 mensais por pessoa, por um período de três meses. Posteriormente, o benefício foi estendido por mais 2 meses com mesmo valor e, novamente postergado por mais 3 meses, até o final de 2020, mas com um valor reduzido de R\$ 300,00 mensais. O Benefício é considerado a principal política pública criada para minimizar os efeitos da crise sanitária sobre a renda das famílias e tem sido estudado em diversas vertentes. Por exemplo, Cardoso (2020) investigou o Auxílio Emergencial do ponto de vista da sua implementação e analisou a importância de capacidade prévias, como o CadÚnico, para a sua consecução. Freire et al. (2020) estudaram os impactos do Auxílio sobre componentes do PIB e mercado de trabalho. Por sua vez, Carvalho (2020), de forma mais abrangente, destaca a importância das funções do Estado em momentos de crise. Já Tavares, Silveira e Paes-Sousa (2020) e Valentin et al. (2020) apresentaram uma avaliação comparada das políticas emergenciais formuladas na América Latina, com destaque para as políticas de garantia de emprego e renda. Estudos sobre as consequências políticas da COVID-19 também têm sido realizados, como em Pereira, Medeiros e Bertholini (2020).

Análise comparada da formulação das políticas nas crises financeira e sanitária

As crises de 2008 e de 2020 podem ser interpretadas como modernas, no sentido de serem transfronteiriças - geográficas, funcionais (de um setor econômico para outro) e de tempo (são difíceis de ser localizadas no tempo) - tal como proposto por Boin (2009). Outra característica que poderia ser adicionada, pelo menos baseada nas crises de 2008 e 2020, é o rápido contágio através das fronteiras geográficas devido à integração financeira e física existente em grande parte do mundo. A crise de 2008 espalhou-se de forma acelerada por outros países como o Brasil. Entre a quebra do Lehman Brothers e o câmbio superando os R\$/US\$ 2,00 no Brasil (o marco interno adotado nesta pesquisa) passaram-se apenas 17 dias, conforme mostrado no Quadro 1. De forma semelhante, entre a declaração de emergência da OMS referente à COVID-19 e o primeiro caso no Brasil passaram-se apenas 26 dias, sugerindo que no Brasil o contágio externo da crise financeira, pela natureza do seu meio de propagação, foi mais acelerado.

No entanto, embora ambas possam ser caracterizadas como crises modernas transfronteiriças com alta capacidade de contágio, também é claro que elas têm características bastante distintas, que por sua vez levou a consequências e respostas diferentes por parte do governo brasileiro. A crise financeira de 2008 pode ser interpretada a partir da teoria da fragilidade financeira formulada por Minsky (1986). Em contextos de expansão econômica os agentes tomam

sobre produtos de saúde relacionados à crise sanitária (BRASIL, 2020f), a suspensão temporária de dívidas ativas com a União (BRASIL, 2020g) e a fixação de teto máximo de juros ao mês para operações de crédito consignado em benefício previdenciário (BRASIL, 2020h).

¹³ Há três faixas de redução estabelecidas nos quais o acordo individual entre empregador e empregado é permitido: 25%, 50% ou 70%. As demais faixas são permitidas por acordo coletivo.

riscos e se alavancam de forma excessiva fragilizando o sistema financeiro como um todo. Basta um choque externo para desencadear uma crise no sistema financeiro, que contamina o lado real da economia. Em uma crise financeira de grandes proporções como a de 2008, há uma retração do gasto privado em consumo e, especialmente, em investimento devido à incerteza dos agentes em relação ao estado futuro da economia. Nesse contexto, tipicamente os governos implementam políticas fiscais e monetárias expansionistas no sentido de estimular a demanda agregada afetada pela crise.

Quadro 1: Fator gerador externo, marco interno e contexto pré-crise em 2008 e 2020

	Fator Gerador Externo	Marco interno	Estado de Calamidade e	Situação Econômica /Fiscal	Propensão do Governo Federal à Intervenção na Economia	Principais Políticas Formuladas
Crise financeira (2008)	Quebra do Lehman Brothers (15/09/08)	Desvalorização do câmbio (02/10/08)	Não	Boa	Média	- Política de Proteção ao Sistema Financeiro - Redução da taxa de juros - Desoneração Fiscal - Minha Casa Minha Vida
Crise sanitária (2020)	OMS declara Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (30/01/20)	1ª caso de COVID-19 (25/02/20)	Sim	Deteriorada	Baixa	- Auxílio Emergencial - Política de Manutenção do Emprego e Renda

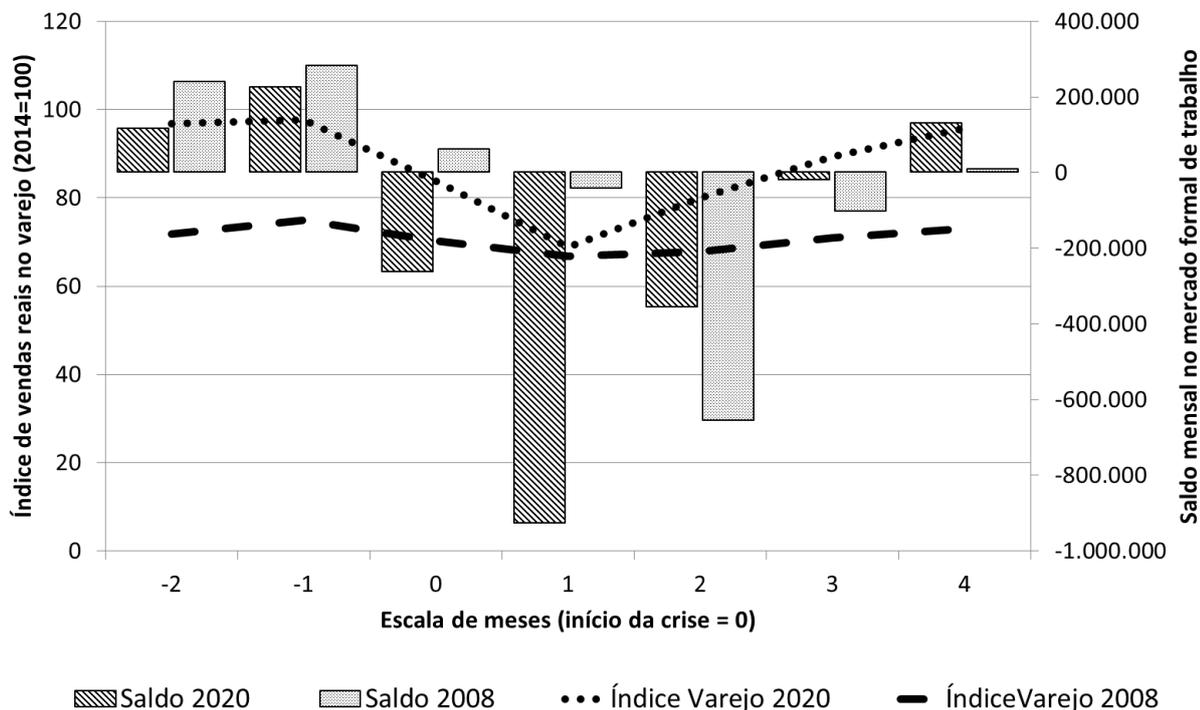
Fonte: Elaboração própria.

Já a crise de 2020 não foi gerada no sistema financeiro, mas pelo contágio de um vírus desconhecido que se espalhou rapidamente e logo afetou a economia e o mercado de trabalho. A natureza de uma crise sanitária pandêmica faz com que políticas econômicas do lado da demanda não sejam suficientes para reativar os motores da economia, pois não só o gasto privado foi afetado, mas a própria capacidade de oferta de bens e serviços, considerando que o isolamento social impede as pessoas de trabalharem. Portanto, elas precisam de: (a) manutenção do emprego, aqui entendido como políticas que garantam a capacidade produtiva da economia (auxílio em linhas de crédito e escalonamento dos débitos públicos) e (b) políticas emergenciais de renda pois tampouco podem procurar trabalho como fariam em uma crise financeira convencional. Além disso, as crises chegaram ao país em contextos distintos. Como mostrado no Quadro 1, a situação econômica/fiscal de 2008 era relativamente sólida e havia um governo com uma média propensão à intervenção na economia. Por sua vez, a de 2020 chegou ao Brasil em um momento de situação econômica/fiscal já bastante deteriorada e com um governo com baixa propensão à intervenção na economia.

Ainda do ponto de vista das diferenças da natureza das crises, é importante compreender seus efeitos na economia e no mercado de trabalho. O Gráfico 1 sugere que as consequências da crise sanitária sobre o mercado de trabalho formal foram mais acentuadas – tanto em termos da rapidez de seus efeitos, como de sua profundidade. A crise de 2020 atingiu o mercado de trabalho formal imediatamente (considerando $t=0$ como outubro de 2008 e março de 2020) e de forma mais acentuada que a de 2008. Evidenciando os complexos mecanismos de transferência da crise do setor financeiro para o real, a queda em 2008 ocorreu de forma mais aguda apenas dois meses depois do início da crise. Considerando as vendas no varejo ampliado é possível observar comportamento distinto nos dois eventos. Enquanto em 2008 houve uma pequena oscilação até dois meses depois do marco interno, em 2020 houve uma queda brusca já em $t=0$ e agravada em $t=1$, evidenciando um possível efeito do isolamento social sobre este setor. A natureza de uma crise sanitária sugere um impacto maior no comércio do que uma crise financeira devido justamente ao isolamento social. A recuperação do comércio em 2020 neste período ocorreu em formato de V, que pode estar relacionado à Política de Manutenção do Emprego e da Renda e ao Auxílio Emergencial. Além disso, a recuperação também pode estar relacionada à retomada de atividades presenciais, uma vez que as

regras de paralisação das atividades estavam condicionadas à decisão principalmente dos governos estaduais e que tiveram comportamento heterogêneo quanto ao tempo e setores afetados.

Gráfico 1: Indicadores do Mercado de Trabalho Formal e Vendas no Varejo Ampliado – 2020 e 2008



Obs.: O índice ampliado contempla construção civil e automotores. Os dados de varejo estão dessazonalizados.

O saldo mensal corresponde a admissões menos demissões.

Para facilitar a visualização considera-se t=0 em outubro de 2008 e março de 2020.

Fontes: Pesquisa Mensal do Comércio (PMC) do IBGE e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Devido à natureza distinta das crises, as políticas públicas formuladas em 2008 deram maior ênfase ao apoio a empresas, seu acesso a crédito e a segurança do sistema financeiro. É possível que ao apoiar empresas, esperava-se que elas mantivessem os empregos e indiretamente beneficiasse as famílias. Em 2020, também houve apoio a empresas e ao sistema financeiro. Porém, neste caso foram criados o Programa de Manutenção do Emprego e da Renda e o Auxílio Emergencial, como consequências diretas da necessidade de isolamento social.

Outra caracterização para a resposta às crises deriva da proposta de Ronconi et al. (2010) que propõem dois eixos de análise para as políticas públicas em contexto de crise. Em um eixo, as políticas são classificadas como novas ou como baseadas em políticas já existentes. No outro eixo elas podem ser transitórias, isto é, para lidar com os efeitos de curto prazo, ou permanentes e utilizando a crise como janelas de oportunidade.

Para lidar com as consequências da crise de 2008, a maior parte das políticas implementadas foi baseada em instrumentos já existentes e foram transitórias, embora utilizadas com maior intensidade diante da gravidade da crise (expansão do crédito de bancos públicos, intervenção no mercado de câmbio, etc.). Os casos em que foram verificadas mudanças “estruturais” aproveitando janelas de oportunidades abertas pela crise (KINGDON, 2005) são o Minha Casa Minha Vida, as desonerações e as taxas de juros baixas, que foram consideradas “permanentes” porque superaram o tempo da crise, mesmo que sofram descontinuidade no longo prazo.

Já na crise sanitária, duas das principais políticas formuladas – o Programa de Manutenção de Emprego e Renda e o Auxílio Emergencial – são respostas emergenciais e, em princípio, de caráter transitório. De um lado, é possível supor que a criação destas é produto do ineditismo da crise sanitária e da insuficiência dos instrumentos já existentes, que exigiu a formulação de novas políticas para enfrentar a crise. Por outro lado, a emergência imposta pela crise fez com que mesmo políticas novas utilizassem instrumentos e capacidades já existentes. (CARDOSO, 2020). Um exemplo é o Auxílio Emergencial, que, embora considerada como uma nova política formulada para lidar com a crise de 2020, formalmente foi uma alteração do Benefício de Prestação Continuada

(BPC) e só foi possível pela existência do Cadastro Único. No momento em que este artigo foi escrito, ainda não há definição se o Auxílio Emergencial será transitório ou permanente. De qualquer forma, uma hipótese é que ele teve impacto positivo na popularidade do Presidente no período, abrindo possibilidades de continuidade ou da criação de um outro programa de transferência de renda, substituindo o Bolsa-Família (PROGRAMA, 2020).

Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi analisar de forma comparada as políticas públicas econômicas formuladas no Brasil como resposta à crise financeira de 2008 e à crise sanitária de 2020. Mais especificamente, o artigo discutiu em que medida a existência de uma crise, a sua natureza, o contexto econômico e a propensão do governo em intervir na economia influenciam o processo de formulação das políticas públicas. O procedimento metodológico utilizado baseou-se em bibliografia teórica sobre crises e políticas públicas e abarcou o levantamento das políticas públicas formuladas para lidar com ambas as crises.

Os principais resultados encontrados nesta pesquisa indicam que na crise de financeira de 2008, a maior parte das políticas formuladas teve origem em políticas já existentes e foram transitórias, com exceção do Minha Casa Minha Vida e das desonerações. Além disso, houve uma ação mais centralizada do Executivo. Já em 2020, as políticas mais importantes foram novas (Programa de Manutenção do Emprego e da Renda e Auxílio Emergencial) e de caráter transitório, com incorporação contraditória do Executivo e uma participação ativa do Legislativo, o que vinha acontecendo mesmo antes da crise, como na Reforma da Previdência.

Com base na discussão teórica sobre crises e políticas públicas, é possível considerar que ambas as crises tiveram magnitude suficiente, nos termos de Kingdon (2005), para se configurarem como eventos-foco, abrindo janelas de oportunidade, colocando-as como problemas públicos e incluindo as políticas para lidar com tais crises na agenda de decisões.

Apesar de uma vertente da literatura argumentar que é pouco provável que governos sejam capazes de gerir crises e ao mesmo tempo realizar grandes reformas (BOIN; 'T HART, 2003), aparentemente isso ocorreu em 2008, com algumas mudanças permanentes como o Minha Casa Minha Vida, uma política simultaneamente anticíclica, que atende uma demanda social e que não é um instrumento óbvio para lidar com as consequências de uma crise financeira. Isso possivelmente está relacionado à maior propensão daquele governo em intervir na economia, bem como ao ambiente econômico anterior à crise relativamente favorável tanto interna como externamente. Seria, portanto, uma solução procurando um problema para o qual seria uma resposta (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972). Já em 2020, a hipótese de Boïn e 'T Hart (2003) parece mais consistente. Se de um lado ocorreu uma importante expansão fiscal e a criação de novos programas para lidar com a crise, de outro é possível argumentar que o contexto econômico adverso – tendo aqui o teto de gastos como indicador sintético – e a baixa propensão do Governo Federal em intervir na economia limitam a expansão futura dos gastos públicos. Não houve iniciativa do Governo Federal e tampouco do Congresso Nacional em flexibilizar a regra fiscal, de modo que a chance de as novas políticas se tornarem permanentes é baixa. Desta forma, incluindo a dimensão econômica/fiscal na análise, é possível sugerir que grandes reformas ocorrem em contextos de crise quando o governo tem média/alta propensão a intervir na economia em um contexto fiscal favorável. Do contrário, situações de crise não ensejam a criação de políticas permanentes que requeiram aumento do gasto público.

Apesar deste artigo focar a formulação de ações emergenciais, é importante considerar brevemente a avaliação dessas políticas - com a vantagem retrospectiva sobre a crise de 2008. Nesta, houve uma ação autárquica do Executivo com uso de repertório já dominado de intervenções e a implementação de políticas permanentes. Os resultados são inequívocos de resposta precoce na recuperação econômica brasileira. Se a mesma apresentou sinais de perda de dinamismo e agravamento de contas públicas e inflação a partir de 2012, o diagnóstico sugerido por Carvalho (2018) pode ser considerado correto, pois estes resultados pouco se relacionam com as medidas adotadas durante a crise, mas com ações tomadas a partir de 2011 e a reversão do quadro internacional. No caso da crise de 2020, o Auxílio Emergencial foi contraditoriamente apropriado pelo Executivo e exigiu mobilização de outros atores políticos a pressionar por dispêndios mais expressivos, permitindo que parcela da população pudesse suportar a fase mais aguda da pandemia razoavelmente protegida. No entanto, ao contrário de 2008, o saldo final não parece auspicioso: ainda que as projeções indiquem uma retração menor da economia do que inicialmente previsto, passados

seis meses não há nenhuma construção de ações que indiquem preocupação com um crescimento econômico intensivo. Ademais, o saldo de mortes até o momento - mais de 150 mil – evidencia que o movimento contraditório do governo ultrapassou o campo da economia e arbitrou sobre vidas.

Referências

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Política Fiscal no Brasil no contexto da crise**. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2010. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285944>. Acesso em: 15.set.2020.

BAILY, Martin Neil; LITAN, Robert E.; JOHNSON, Matthew S. **The Origins of the Financial Crisis**. Fixing Financing Series. Washington DC, 2008. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/11_origins_crisis_baily_litan.pdf.

BANCO CENTRAL. **Circular nº 4.001**, de 13 de abril de 2020. Altera a Circular nº 3.916, de 22 de novembro de 2018, que define e consolida as regras do recolhimento compulsório sobre recursos a prazo, para estabelecer dedução da exigibilidade do recolhimento compulsório de parcela da aquisição de Letras Financeiras de emissão própria no mercado secundário. (2020a). Available at <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=4838>> Consulted on: September 3, 2020.

BANCO CENTRAL (2020b). **Resolução CMN nº 4.838**, de 21 de junho de 2020. Dispõe sobre operações de crédito contratadas no âmbito do Programa de Capital de Giro para Preservação de Empresas pelas instituições que especifica. Available at <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=4838>> Consulted on: September 3, 2020.

BARBOSA, Nelson. Latin America: Counter-Cyclical Policy in Brazil: 2008-09. **Journal of Globalization and Development**. Vol. 1: Iss. 1, Article 13, 2010.

BIRKLAND, Thomas A. **Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events**. Washington DC: Georgetown University Press, 2006.

BOIN, Arjen. The new world of crises and crisis management: Implications for policymaking and research. **Review of Policy Research**, v. 26, n. 4, p. 367–377, 2009.

BOIN, Arjen; 'T HART, Paul. Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? **Public Administration Review**, v. 63, n. 5, p. 544–553, 2003.

BONOMO, Marco; BRITO, Ricardo D.; MARTINS, Bruno. The after crisis government-driven credit expansion in Brazil: a firm level analysis. **Journal of International Money and Finance**. V. 55, p. 11-134, 2015.

BRASIL. Medida Provisória nº 442, de 06 de outubro de 2008. Dispõe sobre operações de redesconto pelo Banco Central do Brasil e autoriza a emissão da Letra de Arrendamento Mercantil - LAM, e dá outras providências. (2008a). Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Mpv/442.htm>. Acesso em 10 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 443, de 21 de outubro de 2008**. Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil, e dá outras providências. (2008b). Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Mpv/443.htm>. Acesso em 10 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 445, de 06 de novembro de 2008**. Dispõe sobre a dispensa de recolhimento de parte dos dividendos e juros sobre capital próprio pela Caixa Econômica Federal. (2008c). Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Mpv/445.htm>. Acesso em 10 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 447, de 14 de novembro de 2008**. Altera a Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 10.637, de 30 de dezembro de 2002, a Lei no 10.833, de 29 de dezembro de 2003, a Lei no 8.383, de 30 de dezembro de 1991, a Lei no 11.196, de 21 de novembro de 2005, a Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, e a Lei no 10.666, de 8 de maio de 2003, para alterar o

prazo de pagamento dos impostos e contribuições federais que especifica. (2008d). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/mpv/447.htm>. Acesso em 10 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 450, de 09 de dezembro de 2008**. Autoriza a União a participar de Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica - FGEE; altera o § 4º do art. 1º da Lei no 11.805, de 6 de novembro de 2008; dispõe sobre a utilização do excesso de arrecadação e do superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional; altera o art. 1º da Lei no 10.841, de 18 de fevereiro de 2004; e autoriza a União a repassar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES recursos captados junto ao Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento - BIRD. (2008e). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Mpv/450.htm>. Acesso em 10 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 452, de 24 de dezembro de 2008**. Dá nova redação à Lei no 11.887, de 24 de dezembro de 2008, que cria o Fundo Soberano do Brasil - FSB, e à Lei no 11.314, de 3 de julho de 2006, que autoriza o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT a executar obras nas rodovias transferidas a entes da Federação, e dá outras providências. (2008f) Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Mpv/452.htm>. Acesso em 10 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 453, de 22 de janeiro de 2009**. Constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e dá outras providências. (2009a) Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/453.htm>. Acesso em 10 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 457, de 10 de fevereiro de 2009**. Altera os arts. 96 e 102 da Lei no 11.196, de 21 de novembro de 2005, que dispõem sobre parcelamento de débitos de responsabilidade dos Municípios, decorrentes de contribuições sociais de que tratam as alíneas “a” e “c” do parágrafo único do art. 11 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991. (2009b). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/457.htm>. Acesso em 10 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. (2009c). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm>. Acesso em 10 set. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020**. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). (2020a). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/Portaria-188-20ms.htm> acesso em 3 de setembro de 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. (2020b). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/DLG6-2020.htm> acesso em 3 de setembro de 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 921, de 7 de março de 2020**. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 11.287.803,00, para os fins que especifica. (2020c). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv921.htm> acesso em 3 de setembro de 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 924, de 13 de março de 2020**. Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação e da Saúde, no valor de R\$ 5.099.795.979,00, para os fins que especifica. (2020d). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv924.htm> acesso em 3 de setembro de 2020.

BRASIL. **Resolução nº 152, de 18 de março de 2020**. Prorroga o prazo para pagamento dos tributos federais no âmbito do Simples Nacional. (2020e). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/Resolucao%20n%C2%BA%20152-ME_SEF.htm> acesso em 3 de setembro de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.285, de 20 de março de 2020.** Reduz temporariamente as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidentes sobre os produtos que menciona. (2020f). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10285.htm> acesso em 3 de setembro de 2020.

BRASIL. **Portaria nº 103, de 17 de março 2020.** Dispõe sobre medidas relacionadas aos atos de cobrança da dívida ativa da União, incluindo suspensão, prorrogação e diferimento, em decorrência da pandemia declarada pela Organização Mundial da Saúde relacionada ao coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. (2020g). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20103-20-me.htm> acesso em 3 de setembro de 2020.

BRASIL. **Resolução nº 1.338, de 17 de março de 2020.** Fixação de teto máximo de juros ao mês, para as operações de empréstimo consignado em benefício previdenciário, e dá outras providências. (2020h). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/Resolucao%20n%C2%BA%201.338-CNPS.htm> acesso em 3 de setembro de 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de junho de 2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. (2020i). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp173.htm> acesso em 3 de setembro de 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 992, de 16 de junho de 2020.** Dispõe sobre o financiamento a microempresa e empresa de pequeno e médio porte, sobre o crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias, sobre o compartilhamento de alienação fiduciária e sobre a dispensa do cumprimento de exigências de demonstração de regularidade fiscal nas operações praticadas pelo Banco Central do Brasil em decorrência do disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, e altera a Lei nº 13.476, de 28 de agosto de 2017, a Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. (2020j). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv992.htm> acesso em 3 de setembro de 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.** Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. (2020k). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm> acesso em 3 de setembro de 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020.** Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. (2020l). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm> acesso em 3 de setembro de 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 936, de 1 de abril de 2020.** Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. (2020m). disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm> acesso em 3 de setembro de 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. (2020n). disponível em

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13982.htm > acesso em 3 de setembro de 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final**. Comissão Especial destinada ao exame e avaliação da crise econômico-financeira. (relator Deputado Antonio Palocci). Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=449046>. Acesso em: 15.set.2020.

CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 54(4):1052-1063, jul. - ago. 2020.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2018.

CARVALHO, Laura. **Curto-Circuito e a Volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 2020.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1–25, 1972.

FOSTER, John Bellamy; MAGDOFF, Fred. **The Great Financial Crisis: Causes and Consequences**. Nova Iorque: Monthly Review Press, 2009.

FREIRE, Débora; DOMINGUES, Edson; MAGALHÃES, Aline ; SIMONATO, Thiago ;MIYAJIMA, Diego. **Renda Básica Emergencial: Uma Resposta Suficiente Para a Covid-19?** (Nota Técnica). Belo Horizonte: CEDEPLAR - UFMG/MG, 2020..

HOGAN, John; FEENEY, Sharon. Crisis and Policy Change: The Role of the Political Entrepreneur. **Risk, Hazards & Crisis in Public Policy**, v. 3, n. 2, p. 1–24, 2012.

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies (1995). In: SHAFRITZ, Jay M.; LAYNE, Karen S.; BORCIK, Christopher P. (org.). **Classics of Public Policy**. Nova Iorque: Pearson/Longman, 2005. p. 148–159.

MESQUITA, Mário; TORÓS, Mario. Considerações sobre a atuação do Banco Central na crise de 2008. **Trabalhos para Discussão 202**. Brasília: Banco Central do Brasil, mar. 2010. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps202.pdf>. Acesso em 10.set.2020.

MINSKY, Hyman P. **Stabilizing an Unstable Economy**. New Haven: Yale University Press, 1986.

PEREIRA, Carlos; MEDEIROS, Amanda; BERTHOLINI, Frederico. O medo da morte flexibiliza perdas e aproxima polos: consequências políticas da pandemia da COVID-19 no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 54(4):952-968, jul. - ago. 2020.

PROGRAMA que substituirá Bolsa-Família não chegará a R\$300, diz senador. **UOL**. 2020. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/28/renda-cidada-valor-ficara-entre-r-200-e-r-300-diz-senador.htm>. Acesso em: 28.set.2020.

RONCONI, Lucas; MARONGIU, Federico; DBORKIN, Daniela; FILC, Gabriel. América Latina frente a la crisis internacional: características institucionales y respuestas de política. **Serie Avances de Investigación 45**. Madri: Fundación Carolina, 2010.

SENADO FEDERAL. **Crédito e Spread: Custo da Intermediação Bancária**. Brasília: Senado Federal, 2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496292>. Acesso em: 15.set.2020.

SINGER, André Victor. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SILVA, Fabricio Pereira da. Da onda rosa à era progressistas: a hora do balanço. **Revista SURES**, n. 5, p. 67-94, fev.2015.

TAVARES, Amarílis Busch; SILVEIRA, Fabrício; PAES-SOUSA, Rômulo. Proteção Social e COVID 19: a resposta do Brasil e das maiores economias da América Latina. **Revista NAU Social**. v.11, n.20, p.111–129, Maio/Out 2020.

VALENTIN, Agnaldo; MOUNTIAN, André Gal; MACHADO, João Guilherme Rocha; OLIVEIRA, Caio Scaravajar; GARCIA, Felipe José Miguel; BENETTI, Gabriel da Silva; CAETANO, Júlia Luiz Telles; MENDES, Sara Rebecca Soares. América Latina em tempos de Covid-19: uma análise comparada das políticas de transferência de renda e garantia de emprego 2020. **Boletim de Políticas Públicas - Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas**, n.1, p.27-40.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Situation Report - 94**. Genebra: WHO, 2020. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200423-sitrep-94-covid-19.pdf?sfvrsn=b8304bf0_2#:~:text=Retrospective investigations by Chinese authorities,%2C some did not. Acesso em: 25.set.2020.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.